

УДК 342.518

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ:
ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И СТРУКТУРА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СООБЩЕСТВ**

Дьякова Е.Г.

*доктор политических наук
ведущий научный сотрудник
Институт философии и права
Уральского отделения РАН
г. Екатеринбург, Россия
gf-urfo@bk.ru*

**PUBLIC ADVICE UNDER THE BODIES OF EXECUTIVE POWER OF THE
SVERDLOVSK REGION:
ORDER OF FORMATION AND STRUCTURE OF REPRESENTATIVE
OFFICE OF INTERESTED COMMUNITIES**

Dyakova E

*Doctor of Political Sciences
Leading Researcher
Institute of Philosophy and Law Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
Yekaterinburg, Russia
gf-urfo@bk.ru*

Аннотация

В статье на примере Свердловской области рассматриваются принципы формирования и структура общественных советов при региональных органах исполнительной власти. В основе анализа лежит подход к совещательно-консультативным органам как экспертным структурам, предоставляющим экспертное знание двух основных типов: профессиональное знание и «мирское знание», сформированное внутри заинтересованного сообщества. Также введено понятие «эксперта-лоббиста», использующего имеющееся знание в

интересах той или иной коммерческой структуры. На основе анализа состава 30 общественных советов при РОИВ Свердловской области сделан вывод о том, что в них представлены все типы экспертов, однако представлены неравномерно. Доля экспертов-мирян превышает долю экспертов-профессионалов и экспертов-лоббистов вместе взятых. Показано, что соотношение типов экспертов зависит от сферы полномочий органов исполнительной власти. Так, доля экспертов-лоббистов существенно выше в общественных советах при органах власти, осуществляющих управление экономикой, а доля экспертов-профессионалов – в общественных советах при органах власти, занимающихся природоохранной деятельностью.

Annotation

The article analyzes the principles of the formation and structure of public councils under regional executive bodies (on the example of the Sverdlovsk region of Russian Federation). The analysis is based on the approach to advisory bodies as expert structures that provide two types of expert knowledge: professional knowledge and "lay (mundane)" knowledge formed within the interested communities. Also introduced the concept of "expert-lobbyist", using knowledge in the interests of a particular commercial structure. Based on the analysis of the composition of 30 public councils of the Sverdlovsk region, it was concluded that though all types of experts are represented in them they are represented unevenly. It is shown that the ratio of types of experts depends on the sphere of authority of the executive authorities. Thus, the share of expert-lobbyists is significantly higher in public councils under the authorities that manage the economy, while the share of expert-professionals is higher in public councils under the authorities involved in environmental protection.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, общественные советы, заинтересованные сообщества, экспертное знание

Keywords: public administration, public councils, interested communities, expert knowledge

Введение

Формирование при органах исполнительной власти консультативно-совещательных органов является общемировой тенденцией. Данная тенденция связана с поиском новых форм государственного управления, отвечающих потребностям современного общества [3], и реализуется в рамках парадигмы «общественно-государственного управления» («good governance»). Концептуальной основой парадигмы является признание совместной ответственности государства и гражданского общества за решение социальных проблем [7].

Консультативные посреднические институты при таком подходе выступают как механизм получения и использования государством экспертного знания, накопленного гражданским обществом. Поэтому центральным для их формирования и деятельности становится вопрос о том, какого рода экспертов им следует привлекать. Экспертное знание может носить двоякий характер: наряду с экспертами-профессионалами, являющимися носителями специализированного (в том числе научного) знания о той или иной сфере деятельности органов власти, существуют эксперты-миряне, которые располагают житейским опытом, связанным с данной сферой, включая опыт решения проблем и защиты своих интересов, т.е. являются представителями «заинтересованных сообществ». Представители обеих групп обладают информацией, необходимой для принятия управленческих решений, однако это информация принципиально разного типа [6].

Именно поэтому в принятом в США в 1972 году Федеральном акте о совещательных комиссиях (The Federal Advisory Committee Act, FACA), который и по настоящее время является главным нормативно-правовым актом, регулирующих формирование и деятельность совещательных органов при исполнительной власти, содержится требование, чтобы состав любой такой комиссии был «честно сбалансирован с позиций представленности разных точек зрения и исполняемых функций» [7, § 5:2].

На это же направлена деятельность Общественной палаты РФ, разработавшей к 2015 году Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение) [4]. В Стандарте особо оговаривался набор универсальных требований к кандидатам в общественные советы (тождественный тому, который предъявляется будущим членом Общественной палаты РФ). Органы исполнительной власти получили право формулировать специфические требования к кандидатам в члены совета, предусматривающие наличие у них квалификации, необходимой, чтобы разбираться в сфере полномочий соответствующего органа власти. Данные требования можно назвать отечественным аналогом американской «честной сбалансированности». Они сохранились и в утвержденном Общественной палатой в 2018 году новом варианте Стандарта [5].

На региональном уровне решение проблемы представленности в общественных советах «заинтересованных сообществ» связано с деятельностью региональных Общественных палат. Так, в Свердловской области в соответствии с законом от 19 декабря 2016 года № 151-ОЗ «Об общественном контроле в Свердловской области» [2], региональная Общественная палата назначает половину от общего числа членов любого общественного совета (вторая половина формируется на конкурсной основе и по предложениям руководителя соответствующего органа власти). Члены совета назначаются из числа членов консультантов-экспертов Общественной палаты Свердловской области. Было разработано специальное Положение о консультантах-экспертах Общественной палаты Свердловской области.

В какой мере состав сформированных в соответствии с данным законом общественных советов ориентирован на представление интересов «заинтересованных сообществ»? В рамках проекта ««Общественные советы в органах исполнительной власти: формирование и эффективность деятельности (на примере Свердловской области)», поддержанного Фондом президентских грантов, мы провели анализ состава общественных советов при органах исполнительной власти Свердловской области.

Методология исследования

Информация о членах общественных советов содержится на сайтах соответствующих органов власти. Те данные, которые приводятся о членах общественных советов, позволяют судить об их социальном положении и косвенно о том, какие «заинтересованные сообщества» они представляют.

Информация приводится по состоянию на 01 апреля 2018 года.

Всего был проанализирован состав 30 общественных советов при региональных органах исполнительной власти. В этих советах состояло 302 члена.

Подавляющее большинство членов общественных советов (91,1%) состояли только в одном совещательно-консультативном органе. 6,5% состояли в двух общественных советах, 2,4% - в трех и более. Имелся представитель общественной организации, который состоял в пяти общественных советах (причем в одном из них он является председателем). Однако в целом такая ситуация является нетипичной.

Также была проведена серия из 58 фокусированных интервью с членами общественных советов, в ходе которых обсуждались проблемы формирования общественных советов.

Результаты исследования

Как видно из Таблицы 1, две пятых (41,1%) членов общественных советов составляли руководители и сотрудники некоммерческих неправительственных организаций.

Пятая часть (20,5%) членов общественных советов – это руководители и сотрудники образовательных и исследовательских учреждений.

На третьей позиции по частоте включения в общественные советы оказались представители частного бизнеса по профилю общественного совета.

Иными словами, при формировании общественных советов в них стремились включать как профессионалов-экспертов из академической среды, так и экспертов-мирян – представителей «заинтересованных сообществ» из

сфер бизнеса и гражданского общества. Впрочем, как показала серия фокусированных интервью, представителей бизнеса правильнее было бы называть «экспертами-лоббистами» (ср. [1]).

Таблица 1. Социальный состав общественных советов при РОИВ
Свердловской области

| Социальное положение | % |
|---|--------|
| Руководитель или сотрудник некоммерческой неправительственной организации | 41,1/1 |
| Руководитель или сотрудник образовательного учреждения, НИИ | 20,5/2 |
| Руководитель или сотрудник частного предприятия по профилю общественного совета | 15,4/3 |
| Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения по профилю общественного совета | 5,8 |
| Представитель профсоюзной организации по профилю общественного совета | 3,8 |
| Пенсионер | 2,1 |
| Руководитель или сотрудник СМИ | 1,7 |
| Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения не по профилю общественного совета | 0,7 |

Сравнительный вес этих трех групп экспертов зависел в первую очередь от сферы полномочий того органа власти, при котором действовал общественный совет (см. Таблицу 2).

В аналитических целях все органы власти Свердловской области были объединены в четыре группы: управление социальной сферой, управление экономикой (как промышленностью, так и сельским хозяйством),

обслуживание внутренних потребностей системы государственного управления и охрана природы.

Как видно из Таблицы 2, руководители и сотрудники некоммерческих неправительственных организаций являлись самой многочисленной группой в общественных советах при тех органах власти, в чьи полномочия входила социальная сфера, управление экономикой и государственным управлением.

В общественных советах при органах власти, занимающихся природоохранной деятельностью, самой многочисленной группой оказались представители академического сообщества (руководители и сотрудники ВУЗов и НИИ). Возможно, это объясняется повышенными требованиями к компетенции членов соответствующих советов, а также недостаточным количеством общественных организаций, занимающихся экологической проблематикой, в Свердловской области.

Таблица 2. Социальный состав общественных советов при РОИВ Свердловской области в зависимости от сферы полномочий РОИВ

| Социальное положение | %% | | | | |
|---|--------|------------------|-----------|----------------------------|----------------|
| | Все | Социальная сфера | Экономика | Государственное управление | Охрана природы |
| Руководитель или сотрудник некоммерческой организации (по основному месту работы) | 41,1/1 | 48,2/1 | 36,7/1 | 54,0/1 | 19,4/2 |
| Руководитель или сотрудник образовательного учреждения, НИИ | 20,5/2 | 20,5/2 | 21,9/3 | 6,0 | 38,7/1 |
| Руководитель или сотрудник | 15,4/3 | 7,2 | 25,8/2 | 6,0 | 9,7 |

| | | | | | |
|---|-----|-------|-----|--------|--------|
| частного предприятия по профилю общественного совета | | | | | |
| Руководитель или сотрудник частного предприятия не по профилю общественного совета | 8,9 | 7,2 | 7,8 | 10,0/2 | 16,1/3 |
| Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения по профилю общественного совета | 5,8 | 9,6/3 | 1,6 | 8,0/3 | 9,7 |
| Представитель профсоюзной организации по профилю общественного совета | 3,8 | 4,8 | 3,9 | 4,0 | 0,0 |
| Пенсионер | 2,1 | 0,0 | 1,6 | 6,0 | 3,2 |
| Руководитель или сотрудник СМИ | 1,7 | 2,4 | 0,8 | 4,0 | 0,0 |
| Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения не по профилю общественного совета | 0,7 | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 3,2 |

*Примечание: Коэффициент Крамера 0,259, вероятность ошибки: 0,1%

Как и следовало ожидать, руководители и сотрудники частных предприятий чаще всего входили в состав общественных советов при органах власти, занимающихся управлением экономикой. В таких советах эта группа составляла до трети (33,6%) от общего числа членов (если суммировать долю представителей частных предприятий по профилю и не по профилю общественного совета). В то же время в общественных советах социальной сферы доля представителей частного сектора была в два раза ниже (14,4%).

Обсуждение результатов

При формировании общественных советов и региональная Общественная палата, и руководство органов исполнительной власти ориентированы на три основные группы экспертов: «экспертов-профессионалов» из академического сообщества, и экспертов-мирян из гражданского общества и экспертов-лоббистов, представляющих бизнес.

При этом доля экспертов-мирян превышает и долю экспертов-профессионалов, и долю экспертов-лоббистов вместе взятых. Они соотносятся примерно как 4 : 2 : 1 (на каждых четырех экспертов-мирян приходится два эксперта-профессионала и один эксперт-лоббист).

На соотношение типов экспертов влияет характер полномочий органа исполнительной власти. В советах при органах исполнительной власти, занимающихся управлением экономикой, описанное соотношение выглядит как 3 : 1 : 2 (на трех экспертов-мирян приходится один эксперт-профессионал и два эксперта-лоббиста). В советах при органах исполнительной власти, занимающихся оказанием социальных услуг гражданам, соотношение выглядит как 5 : 2 : 1 (на пять экспертов-мирян два эксперта-профессионала и один эксперт-лоббист), а в советах при органах власти, осуществляющих природоохранную деятельность – как 2 : 4 : 1 (на двух экспертов-мирян четыре эксперта-профессионала и один эксперт-лоббист).

Выводы

Проблема представленности заинтересованных сообществ в составе общественных советов решается по-разному в зависимости от того, какие задачи решает орган исполнительной власти. Общая тенденция связана с преобладанием экспертов-мирян над экспертами-профессионалами и экспертами-лоббистами. Однако данный вывод нуждается в дальнейшем подтверждении, поэтому представляется целесообразным провести анализ состава общественных советов при органах исполнительной власти других субъектов федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, которые, в частности, имеют меньшие возможности по привлечению экспертов-

профессионалов и экспертов-лоббистов, чем органы исполнительной власти Свердловской области.

Список литературы

1. Гарифуллина Г.А. Совещательные органы при исполнительной власти – институт диалога с бизнесом? // Бизнес. Общество. Власть. 2011. № 6. С. 31 – 32.

2. Закон Свердловской области от 19 декабря 2016 года № 151-ОЗ «Об общественном контроле в Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный документ] Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/429088309> (дата обращения: 01.03.2019).

3. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 145-170.

4. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» (утв. Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года). [Электронный документ]. URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert/> (дата обращения: 01.03.2019).

5. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» (утв. решением Совета Общественной палаты Российской Федерации № 55-С от 5 июля 2018 г. [Электронный документ]. URL: http://minsport.gov.ru/function/wp-content/uploads/2018/08/Standart._Utverzhdennyuy_var._05.07.2018.pdf (дата обращения: 01.03.2019).

6. Brown M.B. Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees // Political Research Quarterly. 2008. №. 61 (4). С. 547 – 561.

7. Osborne, S. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. V. 8. № 3. Pp. 377–387.

8. The Federal Advisory Committee Act. [Электронный документ]. URL: <https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf> (дата обращения: 01.03.2019).